Deutscher Bundestag **Drucksache 18/7238**
18. Wahlperiode 12.01.2016

Antrag

der Fraktionen der CDU/CSU und SPD

Mehr Klarheit für den Verbraucher bei der Bezeichnung von Lebensmitteln – Das Deutsche Lebensmittelbuch und die Deutsche Lebensmittelbuch-Kommission reformieren

Der Bundestag wolle beschließen:

I. Der Deutsche Bundestag stellt fest:

Wer einkauft, sieht täglich Hunderte von Produkten mit klangvollen Namen. Damit Verbraucherinnen und Verbraucher erkennen können, was sich dahinter verbirgt, gibt es die Lebensmittelbezeichnung. Orangennektar, Speiseeis, Fleischwurst – damit soll klargestellt werden, welche Art von Lebensmittel der Verbraucher vor sich hat.

Viele dieser Verkehrsbezeichnungen werden in den Leitsätzen des Deutschen Lebensmittelbuchs (DLMB) beschrieben. Es handelt sich dabei um untergesetzliche Standards. Inzwischen existieren Leitsätze für gut 2.000 Lebensmittel für Herstellung, Beschaffenheit und sonstige Merkmale, die üblicherweise erwartet werden. Ein Hersteller, der hiervon abweicht, muss die Abweichungen zur Vermeidung von Verbrauchertäuschung hinreichend kenntlich machen.

Die Leitsätze des DLMB sollen sowohl Verbraucherinnen und Verbrauchern als auch Herstellern Orientierung geben. In den letzten 50 Jahren hat sich das DLMB als Instrument dafür bewährt, Verkehrsauffassungen zu beschreiben und Rechtssicherheit für alle Beteiligten zu schaffen. Einen entscheidenden Beitrag leisten dafür die 32 Mitglieder der Deutschen Lebensmittelbuch-Kommission (DLMBK), die die Leitsätze erarbeiten. Je acht Mitglieder aus Verbraucherschaft, Lebensmittelüberwachung, Wirtschaft und Wissenschaft erarbeiten die Leitsätze – und zwar ehrenamtlich. Ihre Berufung erfolgt durch das Bundesministerium für Ernährung und Landwirtschaft (BMEL). Die paritätische Zusammensetzung der Kommission hat sich grundsätzlich bewährt.

Allerdings ist die Akzeptanz der Leitsätze in den letzten Jahren gesunken. Die seit mehreren Jahrzehnten historisch gewachsenen Leitsätze enthalten teilweise Verkehrsbezeichnungen und Verarbeitungsverfahren, die nicht mehr den Verbrauchererwartungen entsprechen. Eine zeitnahe Aktualisierung oder die Abbildung von Produktinnovationen scheitern mitunter an einer zu geringen Reaktionsgeschwindigkeit der DLMBK. So liegt die Zeitspanne zwischen Antragstellung und Bearbeitungsbeginn in einem Fachausschuss der DLMBK bei durchschnittlich neun Monaten. Bis zur Beschlussfindung vergehen durchschnittlich zweieinhalb Jahre. Den 32 ehrenamtlichen Mitgliedern steht ein Sekretariat zur Seite, das derzeit nur über zwei be-

fristete Projektstellen verfügt. Die Kommissionsmitglieder haben kein Selbstbefassungsrecht und zudem keine Möglichkeit, Informationen durch zum Beispiel Verbraucherbefragungen zu erheben.

Zudem sind manche Leitsätze für Verbraucherinnen und Verbraucher nicht verständlich und nicht nachvollziehbar. Davon zeugen die Beiträge von Verbraucherinnen und Verbrauchern auf dem mit Bundesmitteln geförderten Internetportal www.Lebensmittelklarheit.de. Dort können sie die Produkte melden, von denen sie sich getäuscht fühlen. Kritisiert werden beispielsweise die Bezeichnungen von Lebensmitteln, die wenig oder nichts mehr mit deren Zusammensetzung zu tun haben. Geflügelfleischprodukte, die hauptsächlich Schweinefleisch enthalten, Fruchtcremefüllungen ohne Früchte oder Muskatwürzer ohne Muskatnuss erzeugen Verwirrung und Ärger und können Misstrauen gegenüber der Lebensmittelwirtschaft schüren.

Aktuell sind in diesem Portal rund 700 Produkte eingestellt. Diese beweisen das Bedürfnis nach mehr Klarheit bei Lebensmitteln. Die Hürden für Verbraucherinnen, Verbraucher und Hersteller, eine entsprechende Änderung der Leitsätze zu beantragen, sind demgegenüber hoch. Denn entsprechende Anträge müssen nicht nur eine Begründung enthalten, sondern auch einen Formulierungsantrag für eine Änderung.

Verfahren und Meinungsbildung in der DLMBK sind intransparent. Die inzwischen veröffentlichten Sachstandsberichte sind ein Schritt in die richtige Richtung, dem aber weitere – wenngleich unter Beachtung der Verschwiegenheitspflicht der Mitglieder der DLMBK – folgen müssen.

Es besteht also deutlicher Handlungsbedarf. Dies war auch das Ergebnis einer Evaluierung des DLMB und der DLMBK im Auftrag der Bundesanstalt für Landwirtschaft und Ernährung (BLE) für das BMEL. Die Gutachter stellen zwar fest, dass sich die Leitsätze grundsätzlich als untergesetzliches Instrument mit hoher Verbindlichkeit bewährt haben. Auch die Umsetzung durch die DLMBK als unabhängiges ehrenamtliches Gremium mit paritätischer Mitgliederstruktur sei deutlich vorteilhaft. Allerdings gebe es erhebliche Kritik daran, dass die Leitsätze die Verkehrsauffassung nicht repräsentativ beschreiben würden. Als eine der Hauptursachen dafür sehen die Gutachter einen Zielkonflikt zwischen Verbraucher- und Herstellervorstellung über die Funktion der Leitsätze. Zudem empfehlen sie eine Straffung der Verfahrensabläufe sowie der Organisation der DLMBK, eine bessere Ressourcenausstattung, mehr Transparenz sowie eine intensivere Öffentlichkeitsarbeit, um die Effizienz der Arbeit der DLMBK zu verbessern und die Akzeptanz der Leitsätze sowie der DLMBK zu erhöhen.

Dieses Ziel verfolgen auch die Bundestagsfraktionen der CDU/CSU und SPD. Sie setzen sich deshalb für eine Reform der Arbeit der DLMBK ein, die durch mehr Effizienz, mehr Transparenz und eine bessere Kommunikation mehr Klarheit und Akzeptanz schafft.

Verbraucherinnen und Verbraucher sollen selbstbestimmt und informiert entscheiden können. Sie haben einen Anspruch auf „Wahrheit und Klarheit“ als Grundlage für ihre Entscheidungen. Es muss bei Lebensmitteln draufstehen, was drin ist, und drin sein, was drauf steht. Unser Ziel ist ein verbraucherfreundlicher, transparenter Markt, auf dem sichere und gute Produkte unter fairen und nachhaltigen Bedingungen hergestellt und angeboten werden. Verbraucherpolitik hat auch das Ziel, das Vertrauen zwischen Wirtschaft und Verbraucherinnen und Verbrauchern zu stärken.

II. Der Deutsche Bundestag begrüßt:

- das Engagement und die bisherige ehrenamtlich geleistete Arbeit der Mitglieder der DLMBK;
- das vom Bundesminister für Ernährung und Landwirtschaft angestoßene Vorhaben für eine Reform des DLMB und der DLMBK;
- den Bericht zur Evaluation des DLMB und der DLMBK im Auftrag der BLE für das Bundesministerium für Ernährung und Landwirtschaft (BMEL). Der Bericht zeigt dringenden Handlungsbedarf auf und bietet eine solide Grundlage für eine effektive Reform.

III. Der Deutsche Bundestag fordert die Bundesregierung auf,

zeitnah Vorschläge zur Reform des DLMB und der DLMBK vorzulegen. Ziel muss es dabei sein, die Akzeptanz der Verbraucherinnen und Verbraucher für die Leitsätze des DLMB zu erhöhen und gleichzeitig die bisher geltenden Leitsätze für Lebensmittel zu erhalten und weiterzuentwickeln. Die Leitsätze müssen für Verbraucherinnen und Verbraucher nachvollziehbar und transparent sein. Dafür sind die Erfassung und Überprüfung des Verbraucherverständnisses unverzichtbar. Damit bietet sich gleichzeitig die Chance, das Vertrauen der Verbraucherinnen und Verbraucher in die Lebensmittelwirtschaft zu stärken.

Dafür ist/sind

- ein klares Ziel für das DLMB zu definieren: Um die Arbeit der DLMBK zu erleichtern, ist die Zielsetzung der Leitsätze klarzustellen. Der Anspruch der Verbraucherinnen und Verbraucher auf „Wahrheit und Klarheit“ soll prägende Wirkung auf die Leitsätze entfalten. Diesem Ziel entsprechend sollten in die Gruppe der Wissenschaftlerinnen und Wissenschaftler auch Verbraucherforscher berufen werden;
- die Leitsatzsystematik zu überarbeiten und anzupassen: Aktualität, Übersichtlichkeit, Verständlichkeit und Einheitlichkeit sind für alle Leitsätze sicherzustellen. Hierzu wäre die Erarbeitung eines horizontalen Leitsatzes wünschenswert. Zudem sollte eine Überprüfungsfrist für die Leitsätze eingeführt werden. So kann verhindert werden, dass Leitsätze veralten und der aktuellen Verkehrsauffassung bzw. Verbrauchererwartung nicht mehr entsprechen;
- Verfahren zu vereinfachen und zu verkürzen: Zur Erhöhung der Effizienz der Arbeit der DLMBK sollte/sollten
  - die Arbeit der ehrenamtlichen Kommissionsmitglieder aufgewertet,
  - im Rahmen der im Haushalt zur Verfügung stehenden Mittel eine angemessene personelle und finanzielle Ausstattung, insbesondere für die Geschäftsstelle des Sekretariats, zur organisatorischen und inhaltlichen Unterstützung der Arbeit der DLMBK, wie zum Beispiel für Studien und Verbraucherbefragungen zur, Verfügung gestellt,
  - Verfahrensabläufe klar definiert und gestrafft,
  - die Antragstellung auf Überarbeitung der Leitsätze sowie für neue Leitlinien vereinfacht,
  - regelmäßige Sitzungsintervalle mit einer entsprechenden Jahresplanung eingeführt und
  - ein Selbstbefassungsrecht der DLMBK geschaffen

  werden;

- Transparenz zu schaffen: Das Berufungsverfahren für Mitglieder der DLMBK sowie der Meinungsbildungsprozess der Kommission müssen für die Öffentlichkeit transparent dargestellt und kommuniziert werden durch
  - ein transparentes Berufungsverfahren für die Kommissionsmitglieder,
  - Einführung einer Abberufungsmöglichkeit eines Kommissionsmitglieds bei Beibehaltung der paritätischen Besetzung des Gremiums,
  - eine verständliche Darstellung und Kommunikation der Arbeitsergebnisse für die Öffentlichkeit, z. B. durch die Veröffentlichung von Ergebnisprotokollen in verständlicher Form, Nachverfolgbarkeit des Bearbeitungsstatus der Leitsatzanträge durch die Antragsteller, eine öffentlich zugängliche verbrauchergerechte Aufbereitung der Sachstände und Inhalte des DLMB,
  - die Nutzung des Internetportals Lebensmittelklarheit.de und der Begleitforschung als wichtiges Instrument zur Einbeziehung von Bürgern und Verbrauchern in die Entstehung der Leitsätze. Das Portal hilft dabei, verwirrende Bezeichnungen frühzeitig zu ermitteln. Die dort gewonnenen allgemeinen Erkenntnisse sollen eine Befassung der DLMBK nach sich ziehen.

Berlin, den 12. Januar 2016

Volker Kauder, Gerda Hasselfeldt und Fraktion
Thomas Oppermann und Fraktion

Satz: Satzweiss.com Print, Web, Software GmbH, Mainzer Straße 116, 66121 Saarbrücken, www.satzweiss.com
Druck: Printsystem GmbH, Schafwäsche 1-3, 71296 Heimsheim, www.printsystem.de
Vertrieb: Bundesanzeiger Verlag GmbH, Postfach 10 05 34, 50445 Köln, Telefon (02 21) 97 66 83 40, Fax (02 21) 97 66 83 44, www.betrifft-gesetze.de
ISSN 0722-8333